



PREFEITURA DE VILHENA

PROCURADORIA

PARECER Nº 398/PGM/2026

Processo nº 90227/2026

Da: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Para: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMUS

**ANÁLISE DE EDITAL E DE MINUTA
DE CONTRATO. ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO.
MENOR PREÇO POR ITEM.
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS,
MATERIAIS PERMANENTES E DE
CONSUMO (CAPS/SEMUS). LEI Nº
14.133/2021. REGULARIDADE COM
CONDICIONANTES.**

I - RELATÓRIO

1. Vieram os presentes autos administrativos da Controladoria de Licitações para análise e parecer jurídico quanto ao edital de licitação da modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, tipo MENOR PREÇO POR ITEM, cujo objeto é a formação de registro de preços para futura e eventual AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO E PERMANENTE com a finalidade de atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde – SEMUS cujas condições, quantidades e exigências estão estabelecidas no Edital e seus anexos, conforme despacho da Controladoria de Licitações.

2. Ao que nos consta, foram acostados aos autos; emendas 2025, ofício nº 061/2026, ofício nº 085/2026, despacho para compras, despacho comissão técnica, despacho emenda mobília, despacho elaboração descritivo, solicitação razão da escolha dos fornecedores, despacho, conclusão de elaboração, documento de formalização de demanda, pesquisa PNCP, cotação de solicitação e aquisição de materiais/serviços, quadro de viabilidade de aquisição, estudo técnico preliminar, análise de risco, levantamento de mercado local e regional, despacho orçamentário, nota de reserva de dotação 1, nota de reserva de dotação 2, despacho, mapa de cotação, termo de referência, despacho, análise auditoria, despacho CL, certidão nº 059/2026, edital, decreto 59.678-2023, decreto 65.299 2025, decreto 66.804, despacho para PGM.

3. Dispensado o envio do feito para reavaliação do gestor quanto aos gastos considerando a revogação do Decreto nº 49.883/2020 pelo Decreto nº 54.092/2021.

4. Em brevíssima síntese é o Relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

II.I) REGULARIDADE FORMAL

5. Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que a presente análise baseia-se, exclusivamente, nos documentos constantes nos autos do processo administrativo até a presente data e que, à luz do art. 104, da Lei Orgânica do Município de Vilhena e do art. 6º, incisos I ao XII, da Lei Complementar nº 158/2011, incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

II.II) FASE INTERNA

6. A norma de regência do procedimento administrativo licitatório da modalidade pregão são os artigos 17 e 29 da Lei nº 14.133/2021, conforme abaixo transcrito:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do **caput** deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

§ 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:

I - estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos;

II - conclusão de fases ou de objetos de contratos;

III - material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#).

7. A presente manifestação se destina à análise dos requisitos da fase preparatória (interna).

II.III) ABERTURA DE PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO

8. Partindo do pressuposto que a abertura de Procedimento licitatório é determinada pelo titular da unidade administrativa e que tem a incumbência de levar à análise do mesmo e aprovação dos autos pela Procuradoria, tal requisito é providência *sine qua non* para o prosseguimento da licitação.

II.IV) DA MODALIDADE E DO TIPO DE LICITAÇÃO E DO REGIME DE EXECUÇÃO

9. A modalidade de licitação escolhida foi o Pregão, na forma eletrônica, prevista pela Lei nº 14.133/2021. Em conformidade com tais normas, somente é admitida tal modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços considerados comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, mediante especificações usuais de mercado.

10. O regime de execução do objeto licitado também restou previsto em edital, conforme preâmbulo (item 1.1).

11. Não podemos deixar de mencionar que a verificação da compatibilidade do objeto do certame com a definição legal de bens e serviços comuns é pressuposto para o prosseguimento da licitação nesta modalidade, competindo ao administrador proceder a tal classificação e enquadramento.

12. Outro ponto de dever de atenção pela Administração é o da divisão do objeto, com repercussão no critério de julgamento das propostas, senão vejamos a Lei 14.133/2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

[...]

13. Neste sentido, podemos concluir que a divisão do objeto em parcelas é admitida no ordenamento jurídico, pois homenageia a ampliação da competitividade e, consequentemente, possibilita contratações mais vantajosas.

II.V) DO ATO CONVOCATÓRIO

14. Em relação à peça editalícia, o art. 25 da Lei nº 14.133/2021 exige alguns requisitos de observância obrigatória pela Administração, os quais transcrevo na íntegra:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

I - obtenção do licenciamento ambiental;

II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica;

II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

15. No que pertine ao instrumento convocatório em análise contém os seguintes requisitos básicos: endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, data e hora de sua realização, indicação de que o pregão será realizado por sistema eletrônico, menção de que os horários mencionados no edital referem-se ao horário oficial de Brasília-DF, definição do objeto, indicação do local de acesso à íntegra do Edital, data e forma de apresentação das propostas, critérios de aceitação das propostas, exigências de habilitação e de credenciamento, os procedimentos da sessão do pregão, critério de julgamento, forma de impugnação ao edital e recursos, dotação e forma de pagamento, normas para cumprimento do objeto, obrigações do município e do licitante vencedor, sanções por inadimplemento e disposições gerais, o que nos faz verificar pela presença de informações essenciais e necessárias à instrumentalização do ato convocatório.

II.VI) DA DESIGNAÇÃO DE PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO

16. O artigo 8º da Lei 14.133/2021, foi cumprido conforme acostado o decreto nº 65.615/2025, em que a autoridade competente designou, dentre os servidores do órgão, o pregoeiro e sua equipe de apoio.

II.VII) DA FISCALIZAÇÃO

17. A Instrução Normativa nº 01/2024 da Controladoria Geral do Município que dispõe sobre gestão e fiscalização dos contratos no município de Vilhena prevê a necessidade de tomada de providências relativamente à fiscalização do contrato, as quais sugiro atenção redobrada para regular trâmite processual dada a importância da intensa atuação dos fiscais no acompanhamento da realização dos serviços contratados, devendo elaborar os respectivos registros por meio de relatórios devidamente formalizados.

II.VIII) DO TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME'S E EPP'S

18. No quesito de tratamento diferenciado a ser concedido às Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP, a Constituição Federal consagrou tratamento diferenciado às mesmas, assim dispondo:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. 47.

19. A regulamentação vigente do tratamento diferenciado, no âmbito municipal, é a Lei nº 123/2006 que reserva às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte a exclusividade na participação em licitações envolvendo itens ou lotes de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) bem como prevê preferência de contratação em caso de empate, cuidado este do setor de licitações.
20. Observamos que no edital foi prevista a aplicação da prioridade do §3º do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006.
21. No Acórdão nº 877/16 – Tribunal Pleno – o Tribunal de Contas do Estado do Paraná entendeu que:

Consulta. Município de Mercedes. Pelo conhecimento da consulta, e resposta nos seguintes termos:

(a) A verificação do cumprimento da condição prevista no artigo 49, II, da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, requisito indispensável ao emprego das licitações diferenciadas, pode ser realizada com base em critérios discricionários estabelecidos pelo Município, sempre tendo em vista a análise dos custos e benefícios dos parâmetros a serem empregados. Com o escopo de minimizar riscos de falhas na pesquisa de mercado, recomenda-se que inicialmente seja efetuada uma busca nos dados internos do próprio Município, com ênfase ao registro cadastral e aos dados de empresas que participaram de licitações prévias para o mesmo objeto ou para objetos semelhantes. Ademais, deve o ente complementar a investigação, buscando informações atualizadas, podendo utilizar, exempli gratia, informações constantes em alvarás de licença para localização e funcionamento, dados perante a junta comercial, sindicatos ou associações, assim como questionamentos a alguma microempresa ou empresas de pequeno porte local ou regional se existem outras potenciais participantes da licitação. Entretanto, custos e benefícios das medidas a serem adotadas na referida pesquisa devem ser sopesados, de modo a evitar danos ao Erário. Se porventura o ente não lograr êxito na perquirição de três fornecedores na localidade e optar pela confirmação de que não há fornecedores aptos a nível regional, a investigação deve ser ainda mais profunda, inclusive por meio da análise de documentos de outros entes a que tenha acesso. Outrossim, é prudente que a Administração, quando não efetuar a licitação diferenciada, explicita no edital o motivo pelo qual não a realizou, majorando-se a probabilidade de que algum interessado apresente recurso em sentido oposto. (b) Uma interpretação literal da Lei n.º 123/2006, faz crer que não é necessária a efetiva participação de no mínimo 3 (três) empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e que sejam capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, mas simplesmente que existam os três fornecedores competitivos enquadrados nas exigências legais. Contudo, insta consignar ser inaceitável que a licitação tenha um baixo número de concorrentes por falhas na divulgação do certame pela Administração. **(c) A justificativa para aplicação de margem de preferência deve ter por parâmetro a busca de ao menos um dos objetivos dispostos no caput do artigo 47 da Lei Complementar n.º 123/2006: promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. Ademais, a margem de preferência somente poderá ser aplicada quando as seguintes condições forem**

cumulativamente preenchidas: (i) o benefício esteja expressamente previsto no ato convocatório, caso em que a Administração será obrigada a contratar a microempresa ou empresa de pequeno porte local ou regional que oferecer o melhor preço, se dentro da margem de preferência e se o valor ofertado espelhar a realidade do mercado; (ii) a microempresa ou empresa de pequeno porte tenha efetivamente participado do certame e oferte durante o procedimento licitatório preço superior ao menor ofertado, porém dentro da margem de preferência; (iii) trate-se de licitação diferenciada (licitações de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), ou na parte referente à cota de até 25% do objeto a ser contratado); e (iv) o preço enquadrado dentro da margem de preferência seja compatível com a realidade do mercado, a qual deve ser auferida com cautela, devendo ser evitada a prática comum de realizar estimativa de orçamento unicamente com base em pesquisa de preços efetuada com potenciais interessados na licitação, pois determinadas empresas potencialmente interessadas no certame são excluídas em razão de seu porte. (d) Uma interpretação gramático-litera do artigo 48, § 3º, evidencia que o uso da conjunção “ou” estabelece que o ente poderá estabelecer, alternativamente, a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente. Desta forma, os requisitos “local” e “regional” não são cumulativos, sendo de discricionariedade do gestor optar pelo modo que melhor atender ao interesse público, assim como aos princípios reitores da Administração Pública. Por óbvio que a escolha da opção “regional” necessariamente abarca os fornecedores locais. Caso opte por conceder o benefício unicamente às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas “localmente”, ao contrário, excluem-se aquelas “regionais” e não “locais”. Entretanto, apõe-se a ressalva de que somente poderá a Administração Municipal restringir a prioridade de contratação a empresas locais quando comprovada a existência de no mínimo três microempresas ou empresas de pequeno porte competitivas naquele mesmo âmbito. (e) É certo que, enquanto entende-se “local” os limites geográficos do Município, definidos de modo oficial, o termo “regional” é de conceituação menos rígida. A Administração Municipal, neste sentido, poderá estabelecer discricionariamente um critério de “região”, desde que o mesmo seja prévio, impessoal, objetivo e uniformemente aplicado aos certames licitatórios daquele ente, restando vedada a modificação injustificada dos parâmetros empregados. Deve a metodologia de definição pautar-se em fundamentos pré-estabelecidos, seja por instituição reconhecidas de estudos no âmbito geográfico (e.g., IBGE, IPARDES), seja por lei municipal que obedeça aos princípios da impessoalidade e da objetividade. Adotado determinado critério para definição da região, é prudente que haja robusta justificativa para mudança e que o novo critério seja utilizado também em futuros certames. Seja qual for o conceito definido, deve sempre ser superior aos limites geográficos do próprio Município, mas não amplo o suficiente a ponto que determinada empresa esteja enquadrada na região, mas esteja faticamente impedida de prestar o objeto específico da licitação em razão de estar muito distante do ente contratante, vez que nesse caso não é uma potencial participante da licitação. Verificado que a região usualmente estabelecida não serve ao objeto sob análise

em razão da impossibilidade fática de empresa localizada na região prestar o serviço, sua extensão poderá ser reduzida, desde que a decisão seja robustamente fundamentada, mediante utilização de critério também prévio, impessoal, objetivo – situação excepcional, válida para objetos bastante específicos.

22. Para originar esse acórdão, a Chefe do Poder Executivo do Município de Mercedes/PR, a Sra. Cleci Maria Rambo Loffi fez indagação similar ao Chefe do Poder Executivo do Município de Vilhena/RO nos seguintes termos:

Trata-se de consulta formulada pela Prefeita Municipal de Mercedes, Sra. Cleci Maria Rambo Loffi, na qual se indaga: (...) (c) qual interpretação deve ser conferida ao termo “justificadamente”, presente no § 3º do artigo 48 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006;

23. O Nobre Conselheiro Relator Nestor Baptista entendeu que:

(c) qual interpretação deve ser conferida ao termo “justificadamente”, presente no § 3º do artigo 48 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006:

Consoante o artigo 48, § 3º, do artigo 48 da Lei Complementar n.º 123/2006, redação dada pela Lei Complementar n.º 147/2014:

Artigo 48 Para o cumprimento do disposto no artigo 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

(...)

§3º - Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (grifo nosso)

Assiste razão à unidade técnica ao pugnar que a justificativa para aplicação de margem de preferência deve ter por parâmetro a busca de pelo menos um dos objetivos dispostos no artigo 47, caput, da Lei Complementar n.º 123/2006: a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Artigo 47 - Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Faz-se imperioso destacar, ademais, que a referida margem de preferência somente aplicar-se-á quando preenchidas, cumulativamente, as seguintes condições:

- (i) o benefício deve estar previsto no ato convocatório de forma expressa;
- (ii) a microempresa ou empresa de pequeno porte deve ter efetivamente participado do certame licitatório, ofertando preço superior ao menor ofertado, porém dentro da margem de preferência pré-estabelecida;
- (iii) deve tratar-se de licitação diferenciada (licitações de contratação cujo valor seja de até oitenta mil reais, ou na parte referente à cota de até 25% do objeto a ser contratado); e
- (iv) o preço enquadrado dentro da margem de preferência deve ser compatível com a realidade do mercado, a qual deve ser auferida com cautela, devendo ser evitada a prática comum de realizar estimativa de orçamento unicamente com base em pesquisa de preços efetuada com potenciais interessados na licitação, pois determinadas empresas potencialmente interessadas no certame são excluídas em razão de seu porte.

24. Por sua vez, no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na resposta à Consulta nº 932701 esse Egrégio Tribunal entendeu que:

CONSULTA. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. LICITAÇÃO. TRATAMENTO DIFERENCIADO E SIMPLIFICADO A MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. NECESSIDADE DE PREVISÃO DE REGRAS NO EDITAL PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO CONTIDO NO ART. 48, § 3º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06. ALCANCE DA EXPRESSÃO “REGIONALMENTE”.

1. Salvo se de outro modo disposto nas normas locais, a Administração poderá pagar até 10% (dez por cento) a mais do melhor preço válido na licitação para contratar licitantes enquadradas como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente (art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06).

2. A aplicação desse benefício não decorre diretamente da lei, sendo necessário que, de forma expressa, constem, no ato convocatório, o percentual de preferência e as regras para a sua concessão, e, na fase interna, além desses elementos, também a justificativa.

3. No âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual, o sentido da expressão “regionalmente”, prevista no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06, deve ser aquele contido no art. 9º-A, § 1º, do Decreto Estadual nº 44.630/07. 4. Para os jurisdicionados municipais que não possuam norma específica, aplicam-se as disposições da Consulta nº 887734 quanto ao alcance da expressão “regionalmente”. (grifo nosso).

25. O Nobre Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão, nesse acórdão, entendeu que:

O Consulente questiona, ainda, se o Município poderia contratar com ME ou EPP que, no procedimento licitatório, apresentasse proposta de preço até 10% superior ao menor preço válido até o momento. Para responder a essa indagação, é necessário compreender de que forma deve ser aplicado o

benefício previsto no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06. A dúvida quanto a este ponto resume-se à seguinte pergunta: caso o edital da licitação preveja a aplicação do benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06 e tendo uma ME apresentado proposta de preço até 10% superior ao menor preço válido até o momento, deve a Administração adjudicar o objeto em favor da microempresa, ou deve convocá-la para, se for do seu interesse, cobrir a menor proposta apresentada entre os licitantes?

No âmbito federal, o art. 9º do Decreto nº 8538/15 solucionou a questão estabelecendo que, ao aplicar o art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06, deve o gestor realizar procedimentos análogos ao do empate ficto previsto nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/06. Ou seja, se uma ME ou EPP oferecer proposta de preço até 10% superior ao menor preço válido, deve ela ser convocada para, querendo, apresentar nova proposta inferior àquela considerada vencedora da licitação. Essa, contudo, não parece ser a posição acolhida majoritariamente pela doutrina. De um modo geral, a leitura que se deve fazer do art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06 parte da premissa de que ele instituiu uma margem de preferência, semelhante àquela prevista no art. 3º, § 5º, da Lei nº 8.666/93, para a contratação de ME e EPP situadas no âmbito local ou regional. A esse respeito, confira-se o seguinte excerto do parecer emitido pela Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco sobre este tema:

Foi acrescentado o §3º que permite, de forma justificada, que tais benefícios estabeleçam prioridades de contratação de ME e EPPs estabelecidas local ou regionalmente de até 10% (dez por cento) do melhor preço válido. Com essa disposição, permite-se, em homenagem ao desenvolvimento regional, que o objeto, nessas condições, seja adjudicado a um preço superior àquele que seria obtido, caso o benefício não fosse aplicável. Trata-se de uma prioridade de contratação, muito semelhante à margem de preferência estatuída no art. 3º da Lei nº 8.666/93, que aproveita apenas, porém, as ME e EPPs, e desde que elas estejam estabelecidas local ou regionalmente, segundo os critérios fixados no instrumento convocatório. Há de se diferenciar as consequências da prioridade de contratação com o já existente benefício do empate ficto, contemplado no art. 44 da LC nº 123/06. Neste, a ME/EPP melhor colocada que apresente preços até 5% superiores – ou 10% em caso do pregão – ao menor preço obtido no certame licitatório, tem a oportunidade de reduzir a sua proposta e ofertar um preço inferior àquele oferecido pela empresa detentora da melhor proposta. A premissa é conferir uma segunda oportunidade à ME/EPP, mas sem tolerar a contratação a preços superiores. No caso da prioridade de contratação, todavia, quando admitida, abre espaço para a possibilidade de a Administração contratar a preços superiores, conferindo tratamento privilegiado às ME e EPPs sediadas no local/região em que se processa o certame licitatório, mesmo que isso signifique maiores ônus financeiros para o contratante.

No mesmo sentido, Jair Santana¹ tece as seguintes considerações:

Um novo benefício material foi introduzido no pacote de prerrogativas conferidas às micro e pequenas empresas: passa-se a ser possível “pagar-se mais” na localidade e na região até o limite de 10%. A regra pode parecer estranha ao primeiro olhar. Mas estamos falando, antes de tudo, da materialização de políticas públicas onde o poder de compra governamental deve ser utilizado para gerar renda, emprego e melhor distribuir as riquezas numa cidade ou região. (...) Pagar mais, mediante justificativas, é privilegiar o mercado local.

Veja-se, ainda, as ponderações feitas por Cláudia Corrêa Leite Bottesi², Assessora Técnico Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Aliando duas diretivas de cunho constitucional, quais sejam, os benefícios às MPEs e o fomento da economia local e regional, o legislador previu, no § 3º do artigo 48, a possibilidade de se estabelecer prioridade àquelas MPEs que estejam sediadas local ou regionalmente. Consoante este dispositivo, a Administração Pública poderá pagar preços superiores a melhor proposta para as microempresas e empresas de pequeno porte que estejam sediadas local ou regionalmente, desde que no limite máximo de 10% do melhor preço válido. Trata-se de vantagem competitiva criada para fomentar a economia local.

Da análise da Lei Complementar nº 123/06, não é razoável crer que ela estabeleceu dois benefícios semelhantes para as ME e EPP, sendo um obrigatório e outro facultativo, previstos, respectivamente nos arts. 45 e 48, § 3º, com a mesma metodologia de cálculo e com finalidades bastante parecidas. Por esse motivo, o mais adequado é considerar que o referido dispositivo deve ser aplicado da mesma forma que é aplicada a margem de preferência prevista no art. 15, § 3º, da Lei nº 8.666/93, não se considerando, nesse caso, empate ficto entre a proposta da microempresa e aquela mais bem colocada até o momento. Ressalte-se que o benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06 consagra um dos princípios da ordem econômica nacional, previsto no art. 170, inciso IX, da Constituição Federal, qual seja, o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Na busca pela melhor proposta na licitação, não deve a Administração se ater apenas ao impacto financeiro no curto prazo, mas, sim, às externalidades positivas decorrentes do tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, como, por exemplo, o desenvolvimento do mercado local.

Portanto, respondendo à indagação formulada, tem-se que, caso o benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06 esteja expressamente previsto no ato convocatório, a Administração poderá pagar até 10% a mais do melhor preço válido até o momento para contratar

públicas e pequenos negócios: essencialidades e orientações. Fórum: Belo Horizonte.

² Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20150708_-_artigo-claudine_-leicomplementar147-14.pdf

microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente. Por fim, o Consulente questiona se haveria necessidade de inserir o benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06, no edital da licitação, ou se esse decorreria diretamente dos termos do Estatuto das Microempresas. Como já visto, a preferência contida no mencionado dispositivo legal é facultativa, de modo que fica a cargo da Administração inseri-la, ou não, no edital, de acordo com um prévio juízo de conveniência e oportunidade. Assim, caso o edital da licitação seja silente a seu respeito, o benefício não poderá ser concedido às ME e EPP. Por outro lado, havendo expressa previsão no ato convocatório, a sua observância torna-se obrigatória para a Administração. Desse modo, a aplicação do benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06 não decorre diretamente da lei, sendo necessário que conste no ato convocatório, de forma expressa, o percentual de preferência (limitado a 10% do menor preço válido) e as regras para a sua concessão. Importante frisar que é necessário, ainda, que, na fase interna, a Administração justifique o percentual escolhido para a concessão do referido benefício.

26. Conforme visto *supra* a aplicação da prioridade local ou regional prevista no §3º do artigo 48 da LC nº 123/2006 não é automática, devendo ser justificada e comprovada a sua efetividade no caso concreto.

27. Compulsando os autos não observamos nenhum estudo de mercado, levantamento econômico ou análise técnica que evidencie a existência de fornecedores locais ou regionais em número e condições suficientes para suportar a contratação que será levada a efeito, nem tampouco elementos que permitam aferir que a aplicação do benefício regional não resultará em elevação dos preços contratados ou em restrição indevida à competitividade do certame.

28. Sob essa perspectiva, a justificativa administrativa deveria evidenciar que o mercado local ou regional dispõe de capacidade operacional, logística e financeira suficientes para atender o objeto a ser licitado de modo a assegurar que a estrutura adotada não comprometa a competitividade nem resulte em contratação mais onerosa para a Administração. A ausência dessa análise fragiliza a motivação administrativa e impede a verificação de que os benefícios concedidos resultem, de fato, em ganho público proporcional, seja sob a ótica do desenvolvimento econômico local, seja sob o prisma da obtenção da proposta mais vantajosa.

29. Desse modo, entendemos que para haver a aplicação da prioridade prevista no §3º do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006 é necessário que:

a) Haja justificativa na busca, concreta, comprovada documentalmente, de pelo menos um dos objetivos dispostos no artigo 47, caput, da Lei Complementar n.º 123/2006: a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica;

b) A justificativa essa embasada em estudo prévio mínimo que demonstre:

b1) a existência de fornecedores locais ou regionais em número e condições suficientes para suportar a contratação que será levada a efeito. Conforme o inciso II do artigo 49 da LC nº 123/2006 deve haver no mínimo 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório. Com o escopo de minimizar riscos de falhas na pesquisa de mercado, recomenda-se que inicialmente seja efetuada uma busca nos dados internos do próprio Município, com ênfase ao registro cadastral e aos dados de empresas que participaram de licitações prévias para o mesmo objeto ou para objetos semelhantes. Ademais, deve o Ente complementar a investigação, buscando informações atualizadas, podendo utilizar, por exemplo, informações constantes em alvarás de licença para localização e funcionamento, dados perante a junta comercial, sindicatos ou associações, assim como questionamentos a alguma microempresa ou empresas de pequeno porte local ou regional se existem outras potenciais participantes da licitação;

b2) Que o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte é vantajoso para a administração pública e não representa prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; e

b3) Que o mercado local ou regional dispõe de capacidade operacional, logística e financeira suficientes para atender o objeto a ser licitado.

30. Caso não haja o saneamento considerando as razões supra, recomenda-se o afastamento da prioridade prevista no §3º do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006, visto que, conforme analisado acima, ela não é automática, devendo ser justificada e comprovada a sua efetividade no caso concreto observando o objeto da licitação e os itens/lotos a serem licitados.

II.IX) DO TERMO DE REFERÊNCIA

31. A elaboração do Termo de Referência definido no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 é tido como "documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos".

32. Assim, deverá observar, no que for aplicável, o disposto nos art. 6º, XXIV, XXV e XXVI, da Lei nº 14.133/2021 devendo a unidade administrativa observar se estão sendo cumpridos todos os requisitos.

33. Cuida-se, portanto, de instrumento que visa permitir a perfeita delimitação e quantificação do objeto a ser contratado.

II.X) DOS CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO DO OBJETO

34. Quanto aos critérios de aceitação dos objetos, recomenda-se observância ao disposto no artigo 140 da Lei nº 14.133, de 2021, e em consonância com as regras definidas no ato convocatório.

II.XI) DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

35. Ponto de importância para a Administração verificar nas contratações públicas são as diretrizes de sustentabilidade ambiental prescritas no Decreto nº 44.069/2018 que estabelece medidas administrativas de racionalização, controle orçamentário, e contenção de despesas no âmbito da Prefeitura Municipal de Vilhena e dá outras providências, que estabelece em seu artigo 2º, X:

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração municipal deverão observar, permanentemente os seguintes procedimentos:

(...)

X – todas as compras e contratações públicas municipais deverão ser sustentáveis, ter gestão adequada dos resíduos gerados, uso racional dos recursos naturais e dos bens públicos, bem como a qualidade de vida no ambiente de trabalho e da sensibilização e capacitação de todos os servidores da administração pública municipal.

36. Para amparar o entendimento sobre a sustentabilidade, temos o seguinte excerto do Tribunal de Contas da União:

SUSTENTABILIDADE. DOU de 01.06.2015, S. 1, p. 134. Ementa: o TCU deu ciência à Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado do Amapá da impropriedade caracterizada pela não adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de serviços ou obras, com inobservância ao disposto na Lei nº 12.187, de 29.12.2009, na Instrução Normativa/SLTI-MP nº 1, de 19.01.2010, bem como sobre informações relacionadas à separação de resíduos recicláveis descartados, como disciplinado no Decreto nº 5.940/2006 (item 1.7.2, TC-021.238/2013-8, Acórdão nº 3.078/2015-1ª Câmara).

37. Destarte, compete à unidade administrativa interessada a atenção pelas discriminações das especificações do objeto que se pretender contratar e melhor atendam às exigências sustentáveis.

II.XII) DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

38. No que tange às sanções administrativas, ressalta-se que o Administrador observe os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que a eventual aplicação das penalidades tem por objetivo inibir o descumprimento das obrigações assumidas com a Administração, e não inviabilizar o negócio da licitante ou contratada. Portanto, deve a unidade administrativa avaliar conforme a Instrução Normativa nº 004/2023 da Controladoria Geral do Município que dispõe sobre

procedimento administrativo de apuração de infração cometida por licitantes e contratados no município de Vilhena.

II.XIII) DOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DAS PROPOSTAS

39. Os critérios de aceitabilidade das propostas são de responsabilidade do gestor verificar a aceitabilidade dos custos indiretos além de estabelecer critérios de aceitabilidade e limitação dos preços unitários, o que deve ser observado, na espécie, pela unidade administrativa.

II.XIV) DO PRAZO DE EXECUÇÃO

40. Quanto ao prazo de execução, verificamos que a unidade administrativa cuidou em apontá-lo, conforme informações apostas no item específico do Termo de Referência, as quais, por cuidar de definições de ordem discricionária, não comportam exame de mérito pela Procuradoria Geral do Município.

II.XV) DAS ANOTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES GERAIS

41. Quanto aos comprovantes de cumprimento de requisitos essenciais legais e jurisprudenciais que é dever da Administração municipal municiar os autos e, com isso, conferir o respeito ao princípio da legalidade e indicativo a este setor jurídico sobre a presunção de legitimidade do ato administrativo, temos o seguinte:

- A contratação proposta integra um único processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado;
- A autoridade competente justificou a necessidade da contratação;
- Existe demonstração da existência de dotação orçamentária para cobrir a despesa com a contratação pretendida (artigo 60 da Lei nº 4.320/1964);

42. Quanto aos pontos que reputo importantes para averiguação e continuidade de controle da unidade administrativa interessada para garantia da boa contratação temos o que segue:

- Verifica-se a adequada caracterização do objeto pleiteado pela SEMUS, mediante Termo de Referência devidamente aprovado pela autoridade competente, restando demonstrada a sua estrita consonância e alinhamento com as diretrizes e necessidades apontadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP).
- Certificar que a consulta aos preços de mercado está adequada para comprovação da vantajosidade da contratação pretendida;
- Verificar se os quantitativos pretendidos estão adequados ao interesse da unidade administrativa;
- Pesquisar se consta algum registro de sanção aplicada ao futuro fornecedor, cujos efeitos torne-o proibido de celebrar contrato administrativo e alcance a Administração contratante (Art. 155 e seguintes da Lei nº 14.133/2021; sendo importante ressaltar que São exemplos de sistemas de consulta de registro de penalidades o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (<http://www.portalttransparencia.gov.br>); Lista de

Inidôneos do Tribunal de Contas da União (<http://portal2.tcu.gov.br>); Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF; e Conselho Nacional de Justiça - CNJ (<http://www.cnj.jus.br>) sem prejuízo de outros de conhecimento da Administração.

II.XVI) DA MINUTA DO CONTRATO

43. A minuta do termo de contrato está na forma de anexo do Edital, conforme determina os artigo 25, § 3º, da Lei 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

44. Ante o exposto, esta PGM opina pela viabilidade jurídica do prosseguimento do procedimento, **se, e somente se**, houver o saneamento da pendência indicada nos parágrafos 20 a 30 *supra*.

45. Desta maneira, conforme exigência da nova Lei de Licitações torna-se necessário que as informações do processo devem ser publicadas no portal nacional de compras públicas.

46. Considerando o disposto no Decreto Municipal nº 60.340, de 15 de maio de 2023 modificado pelo decreto municipal nº 60.470 de 02 de junho de 2023 e considerando também o Recurso Extraordinário nº 1293453 julgado no Supremo Tribunal Federal, deve haver previsão em todos os editais de licitação, atas de registro de preço e contratos, sobre a necessidade de retenção do imposto de renda, sendo que, o contratado/fornecedor ao emitir a nota fiscal deve observar o disposto na Instrução Normativa RFB nº 1234/2012 e a alíquota correta do objeto contratual firmado. Deve haver, também, previsão expressa no edital quanto à obrigação prevista no artigo 6º da Instrução Normativa RFB nº 1234/2012. No caso de fornecedores que não estão obrigados à retenção, deve haver previsão no edital que eles deverão comprovar essa condição. Sendo assim, necessário que haja inclusão desta informação acima na minuta do contrato.

47. Atendendo a recomendação nº 6616/2023 do MPT 14ª Região, deverá constar no contrato que:

1 – a contratada deve cumprir a cota de contratação de aprendizes conforme o artigo 51 do decreto federal nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.

2 – a contratada deve cumprir a cota de pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social conforme o artigo 93 da lei federal nº 8.213 de 1991.

3 – a contratante fiscalizará o cumprimento da cota de contratação de aprendizes conforme o artigo 51 do decreto federal nº 9.579, de 22 de novembro de 2018 e da cota de pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social conforme o artigo 93 da lei federal nº 8.213 de 1991.

48. Outrossim, repiso as orientações informadas nos parágrafos 47 e 50 desta manifestação jurídica, sendo dever da unidade interessada o respectivo controle administrativo como condicionantes ao prosseguimento do feito.

49. Vale ressaltar que este posicionamento refere-se tão somente ao aspecto formal dos autos com análise de requisitos essenciais básicos para preservar a cautela dos órgãos e entidades da Administração Pública relativamente às contratações públicas, não importando, desta feita, a deliberação, que é prerrogativa do administrador, de modo que, caso este não acate o nosso entendimento, o registro do posicionamento diverso caberá ao gestor expô-lo para fundamentação.

50. Condiciona-se o prosseguimento do presente feito à juntada da minuta do contrato, por se tratar de documento indispensável à formalização da contratação e à análise da regularidade do procedimento, sendo sua apresentação necessária para o regular andamento do processo.

51. É o Parecer, SMJ.

52. Vilhena-RO, 26 de junho de 2026.

Tiago Cavalcanti Lima de Holanda
Subprocurador do Município



Assinado por: TIAGO CAVALCANTI LIMA DE HOLANDA 26/06/2026
13:50:27 DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
